



**คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕**

อุทธรณ์ที่ ๗๓/๒๕๖๕

วันที่ ๒๙ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	นายสำราญ จินดาพล	ผู้อุทธรณ์
	นายกเทศมนตรีตำบลหนองล่อง	เจ้าพนักงานท้องถิน

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิน กรณีไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๑ ใช้ชื่อว่า “ตลาดสุขสำราญ” ตั้งอยู่หมู่ที่ ๔ ถนนหลวงพ่อแขม ตำบลหนองล่อง อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ต่อมามีได้รับคำสั่งนายกเทศมนตรี ตำบลหนองล่อง เจ้าพนักงานท้องถิน ตามคำสั่งที่ ๘๘๒/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดตามคำขอ ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้ทุเลากิจการบังคับตามคำสั่งและเพิกถอนคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๕ ปรากฏหลักฐานเป็นลายมือชื่อผู้รับแทน ในสำเนาคำสั่ง และยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กรมอนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถือว่าผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฝ่ายเลขานุการได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๕ มีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือ ที่ สร ๐๙๔๕.๐๕/๕๔๔๓ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงผู้อุทธรณ์ แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่เพิ่มเติมข้อมูลหรือเอกสารหลักฐาน ๒) มีหนังสือ ที่ สร ๐๙๔๕.๐๕/๕๔๔๔ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิน แจ้งให้จัดทำคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถินมีหนังสือที่ ภก ๕๒๙๐๔/๔๔๒๐ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ชี้แจงแก้อุทธรณ์พร้อมเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ ที่ สร ๐๙๔๕.๐๕/๕๔๔๕ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ถึงศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช แจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือ ที่ สร ๐๙๒๑.๐๕/๒๓๖ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๕ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง และมอบหมายให้นางสาวเกรเช拉 วัฒนสมัย ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๕๔-๘/๒๕๖๕ เมื่อวันอังคารที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕

ผู้อุทธรณ์มีความประสงค์จัดตั้งตลาดประเภทที่ ๑ ใช้ชื่อว่า “ตลาดสุขสำราญ” ตลาดแห่งนี้ เคยได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดมาก่อน แต่ไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตฉบับเดิมจะสิ้นอายุ จึงต้องขอรับใบอนุญาตฉบับใหม่ โดยผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดต่อเจ้าพนักงานท้องถิน

เมื่อวันที่...

เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔ และเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขได้ลงพื้นที่ตรวจสอบสถานประกอบกิจการ จากนั้นได้มีคำแนะนำลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ ให้ปรับปรุงแก้ไขด้านสุขาภิบาลเพิ่มเติม รวม ๖ ข้อ ต่อมาในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานได้เข้าตรวจสอบตลาดเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาการออกใบอนุญาตและมีหนังสือที่ ภาฯ ๕๒๙๐๔/๑๗๓๘ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๔ แจ้งเหตุผลการไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ เนื่องจากการดำเนินการประกอบการขอรับใบอนุญาตยังไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อาชัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งที่ ๘๘๒/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ เพราะว่าอาคารที่ใช้เป็นสถานประกอบการตลาดไม่เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๙ และกฎหมายที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้เพิกถอนคำสั่ง และขอให้ทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งไว้เป็นการชั่วคราวระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ โดยโต้แย้งว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการตลาดมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทเนื้อสัตว์ ผักผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปูรุ่งแล้วหรือของเสียง่าย และบริเวณที่จัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าเป็นประจำทุกวัน ได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตจัดตั้งตลาดต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔ และเทศบาลตำบลฉลองได้มีหนังสือที่ ภาฯ ๕๒๙๐๔/๑๗๖๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ แนะนำให้แก้ไขปรับปรุงสภาพของตลาด เนื่องจากตรวจพบว่าจังต้องแก้ไขปรับปรุงด้านสุขาภิบาลโดยให้ดำเนินการ ๖ ข้อ ผู้อุทธรณ์ได้ปรับปรุงแก้ไขทุกส่วนที่เห็นสมควรแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔ และได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดอีกรังสีเมื่อดำเนินการตามคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขนั้นแล้วเสร็จ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการโดยให้เหตุผลว่าการก่อสร้างตลาดไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ผู้อุทธรณ์เห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ขออุทธรณ์ในประเด็น ๑) การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้หรือไม่ เนื่องจากได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาคารและได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ประกอบกับข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจในการทำคำสั่งไม่ได้พิจารณาเพิกถอนหรือกระทำการใดเกี่ยวกับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้อุทธรณ์ อีกทั้งปรากฏว่าการก่อสร้างอาคารของผู้อุทธรณ์ตามใบอนุญาตนั้นได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและยังคงสมบูรณ์อยู่ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกล่าวอ้างเป็นเหตุผลในการไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาดตามคำสั่งฉบับลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๒) การออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเทศบาลตำบลฉลองจะเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งตลาดให้หรือไม่ ในใบอนุญาตจัดตั้งตลาดฉบับเดิมที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้แก้ผู้อุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยมีการก่อสร้างอาคารที่มั่นคง แข็งแรง ส่วนประกอบต่าง ๆ ของอาคารเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดทั้งสิ้น การออกใบอนุญาตดังกล่าวออกโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงถือว่าใบอนุญาตจัดตั้งตลาดของผู้อุทธรณ์เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและยังคงมีสภาพสมบูรณ์อยู่ไม่อาจเพิกถอนหรือกระทำการอื่นได้ ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอต่ออยู่ใบอนุญาตจัดตั้งตลาดต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ เจ้าหน้าที่ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบบริเวณตลาดและแนะนำให้แก้ไขปรับปรุงสภาพของตลาดตามหนังสือเทศบาลตำบลฉลองที่ ภาฯ ๕๒๙๐๔/๑๗๖๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ คือ (๑) ต้องจัดให้มีถนนรอบอาคารตลาดกว้างไม่น้อยกว่า ๔ เมตร และมีทางเข้าออกบริเวณตลาดกว้างไม่น้อยกว่า ๔ เมตร (๒) ควบคุมทางเข้า-ออก ลงทะเบียนก่อนเข้าและออกจากตลาด

พร้อมทั้งเน้นย้ำผู้ใช้บริการให้ตรวจสอบอุณหภูมิและกดเจลแอลกอฮอล์ก่อนเข้าตลาดตามมาตรการป้องกันและควบคุมโรคตามที่ทางราชการกำหนดเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (๓) ต้องจัดให้มีเครื่องกัน火หรือสิงกีดขวางทำด้วยวัสดุถาวรและแข็งแรงสามารถป้องกันสัตว์ เช่น สุนัข มีให้เข้าไปในตลาด (๔) ต้องจัดให้มีที่เก็บรวบรวมมูลฝอยหรือที่รองรับมูลฝอยให้ถูกสุขลักษณะ มีการปกปิดและป้องกันไม่ให้สัตว์เข้าไปคุ้ยเขี่ย (๕) ดำเนินการซ่อมแซมตะแกรงระบายน้ำให้อยู่ในสภาพดีไม่ชำรุด และ (๖) ดำเนินการลอกและล้างท่อระบายน้ำภายในตลาด ๑ ครั้ง/สัปดาห์ ทั้งนี้ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขทุกส่วนที่เห็นสมควรแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบเรียบร้อยแล้วแต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อ่านอนุญาตจัดตั้งตลาดและมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการด้วย โดยอ้างว่าผู้อุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับอาคารที่ใช้เป็นสถานประกอบกิจการไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ส่วนกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าใจว่าพื้นที่ที่ใช้จัดตั้งตลาดอยู่ภายใต้การจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงออกคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พื้นที่ที่ใช้จัดตั้งตลาดอยู่บนโฉนดที่ดินหลายแปลงและที่ดินที่แบ่งจัดสรรตั้งก烙าเกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ในภายหลังที่ดินเปล่าถูกขายให้แก่บุคคลภายนอก การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอ้างว่าจะนำที่ดินจัดสรรไปก่อสร้างอาคารประเภทอื่นออกจากที่อยู่อาศัยไม่ได้ นอกจากจะเป็นการพิจารณากฎหมายที่อยู่นักหนែนอย่างแน่นอนแล้ว ยังเป็นการพิจารณาที่ไม่เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง รวมทั้งมีได้ศึกษารณ์ข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนนี้ว่าหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายอย่างไร การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการโดยกล่าวอ้างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๑๒ และกฎกระทรวงที่ออกตามความแห่งพระราชบัญญัติตั้งก烙าไว้ซึ่งไม่มีความเกี่ยวพันกับการพิจารณาต่อใบอนุญาตประกอบกิจการตลาด จึงเป็นคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์เกินความจำเป็น ทำให้ผู้อุทธรณ์ได้รับความเสียหาย ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงเป็นการใช้ดุลพินิจและใช้อำนาจโดยมิชอบ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ สรุปความให้ว่า ประเด็นที่หนึ่ง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้อุทธรณ์เพื่อใช้ประกอบการตลาดเป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคารในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๔๖, ๑๕๕๓, ๑๕๑๐๕ - ๑๕๑๑๒, ๑๕๑๒๐ - ๑๕๑๓๕ และ ๑๕๑๔๗ - ๑๕๑๕๘ เป็นอาคารชนิดโครงสร้างเหล็ก ๑ ชั้น จำนวน ๒ หลัง มีพื้นที่รวมทั้งสองหลัง ๖๐๘ ตารางเมตร ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๔๔/๑๕๖๐ ออกให้ ณ วันที่ ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้ใช้ได้ถึงวันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโดยชอบตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๑๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และอาคารที่ได้รับอนุญาตเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ตัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารประเภทควบคุมการใช้ หรือผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ได้กระทำการดังกล่าวเสร็จแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด เพื่อทำการตรวจสอบการก่อสร้างตัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และห้ามมิให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจกรรมดังที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ภายในกำหนดเวลาตามวาระสอง ซึ่งถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตรวจสอบแล้ว เห็นว่าการก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ให้ออกใบปรับปรุงให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ เพื่อให้ใช้อาคารนั้นตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ได้ แต่ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ทำการตรวจสอบภายในกำหนดเวลาตามวาระสอง ให้เข้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นใช้หรือยินยอม

ให้บุคคล...

ให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการดังกล่าวที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ต่อไปได้ และห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประเกทควบคุมการใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้น เพื่อกิจการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาต ก่อสร้างอาคารได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารเสร็จสิ้นตามแบบที่ได้รับอนุญาตแล้ว จะต้องดำเนินการยื่นขอ ใบรับรองการก่อสร้างอาคาร (แบบ ข.๖) เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบรับรองการก่อสร้าง (แบบ อ.๖) จึงจะสามารถใช้อาคารที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการต่าง ๆ ได้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อุทธรณ์มิได้ยื่นขอใบรับรองการก่อสร้างอาคารประเกทควบคุมการใช้แต่อย่างใด จึงไม่สามารถนำอาคารไปใช้ ประกอบกิจการได้ อีกทั้งเมื่อมีการยื่นขอประกอบกิจการตลาดได้มีการตรวจสอบอาคารที่ใช้ประกอบการยื่น ปรากฏว่าการก่อสร้างอาคารมิได้ก่อสร้างตามแบบที่ได้รับอนุญาต เป็นการก่อสร้างอาคารโครงสร้างเหล็ก ๑ ชั้น ๑ หลัง มีพื้นที่ ๒,๕๑๖ ตารางเมตร ผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต แต่อาคารสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ ขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมิได้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง แต่เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นต้องออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคาร ตามมาตรา ๔๐ (๑) (แบบ ค.๓) คำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการก่อสร้างการดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา ๔๐ (๒) (แบบ ค.๔) และคำสั่งให้ยื่นคำขออนุญาต หรือดำเนินการแจ้ง หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้าย อาคารตามมาตรา ๔๑ (แบบ ค.๕) ซึ่งจะมีผลกระทำกับผู้ประกอบอาชีพที่เป็นผู้ค้าในตลาดเป็นจำนวนมาก เพราะอาคารจะมีผลลัพธ์กระงับการใช้ในทันที เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาดำเนินการ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอย่างรอบคอบ ประเด็นที่สอง ใบอนุญาตประกอบกิจการตลาด เลขที่ ๑/๒๕๖๐ ออกให้ ณ วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๐ ให้แก่ผู้อุทธรณ์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยนายกเทศมนตรีตำบลฉลองซึ่งผู้ดำรง ตำแหน่งในขณะนั้นคือ นายสำราญ จินดาพล ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ลงนามอนุญาตให้นายสำราญ จินดาพล ซึ่งในขณะเดียวกันมีฐานะเป็นผู้ยื่น คำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการตลาดในรูปแบบที่เอกสารดำเนินการเชิงพาณิชยกรรม กรณีจึงต้องห้ามมิให้ ผู้ซึ่งเป็นคู่กรณี่องกรทำกิจการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๗ (๑) ประกอบกับมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ การกระทำดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจของเจ้าหน้าที่ คือ นายกเทศมนตรีตำบลฉลอง (นายสำราญ จินดาพล) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นในขณะนั้น มีการลงนามอนุญาตดังกล่าวซึ่งถือว่า เป็นนิติกรรมที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันจะก่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็น ภาระหรือชั่วคราว โดยต้องห้ามชัดแจ้งตามกฎหมายอันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย จึงตกเป็นโมฆะ ตามมาตรา ๑๕๐ ประกอบกับมาตรา ๑๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์ ดังนั้น กรณีดังกล่าว จึงถือไม่ได้ว่าใบอนุญาตประกอบกิจการตลาด เลขที่ ๑/๒๕๖๐ ออกให้ ณ วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๐ ยังคงมีอยู่ อันมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย และยังไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ที่จะยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบ กิจการตลาด เนื่องจากใบอนุญาตให้ประกอบกิจการตลาดฉบับเดิมได้สิ้นสุดลงตามเงื่อนเวลา ทราบที่ยังมิได้ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการมาก่อนแต่อย่างใดตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตลาดของผู้อุทธรณ์ขณะดำรง ตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลฉลองปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมติดตามความก้าวหน้าในการ เตรียมพื้นที่ก่อสร้างโรงพยาบาลฉลอง เมื่อวันศุกร์ที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ นายสำราญ จินดาพล นายกเทศมนตรี ตำบลฉลองในขณะนั้นแจ้งว่าได้หาพื้นที่ร่องรับผู้ประกอบการในตลาดเกษตรท้าแย่ฉลอง พื้นที่ ๓ ไร่ ๑ งาน ซึ่งอยู่ระหว่างการทำแผนของเทศบาลตำบลฉลองและได้กล่าวอีกนัยต่อไปอีกว่า ในขณะนี้ได้ปรับปรุงพื้นที่ ชั่วคราวเพื่อรองรับผู้ประกอบการเป็นตลาดเอกสารบริเวณทางเข้า Country Home แล้ว ต่อมาผู้อุทธรณ์

ได้จัดตั้งตลาดและใช้เงินส่วนตัวปรับปรุงตลาดข้าวคราฟให้กับผู้ประกอบการดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมสภาพศบลาลตำบลฉลอง สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อวันพุธที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘ ไม่ปรากฏการเสนอญัตตินำเรื่องที่เกี่ยวข้องจัดหาตลาดแห่งใหม่ของผู้อุทธรณ์ซึ่งดำเนินการดำเนินการโดยนายกเทศมนตรีตำบลฉลองให้แก่ผู้ค้ารายเดิมหรือเสนอขอจัดสร้างตลาดแห่งใหม่เพื่อให้สภาพศบลาลตำบลฉลองให้ความเห็นชอบแต่ประการใด ประเด็นที่สาม เมื่อบ่อนญาตให้ประกอบกิจกรรมตลาด เลขที่ ๑/๒๕๖๐ ออกให้ ณ วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๐ ของเจ้าพนักงานห้องคืนโดยนายสำราญ จินดาพล นายกเทศมนตรีตำบลฉลองในขณะนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ที่มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานห้องคืนในปัจจุบัน จึงมีอำนาจที่จะเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจกรรมตลาดดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนทั้งหมด แม้ต่อมาเจ้าพนักงานห้องคืนจะได้มีคำสั่งเลขที่ ๘๗/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ ไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจกรรมตลาดก็ต้องด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้แล้วทุกประการและใบอนุญาตประกอบกิจกรรมตลาดเลขที่ ๑/๒๕๖๐ ออกให้ ณ วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๐ ไม่ถือว่ามีอยู่อันจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย จึงไม่ถือให้กิดสิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ที่จะยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจกรรมตลาด เนื่องจากใบอนุญาตให้ประกอบกิจกรรมตลาดฉบับเดิมได้สิ้นสุดลงตามเงื่อนเวลาทราบที่ยังมิได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจกรรมมาก่อนแต่อย่างใดตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม หากแม้ใบอนุญาตประกอบกิจกรรมตลาด เลขที่ ๑/๒๕๖๐ ออกให้ ณ วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับตามกฎหมายดังที่ผู้อุทธรณ์ได้กล่าวว่าอ้างยืนยันตามคำอุทธรณ์นั้น เมื่อพิจารณาต่อไปแล้วเห็นว่าการที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเจ้าพนักงานห้องคืนที่ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจกรรมตลาด โดยอ้างว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ โดยไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิงข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนประกอบกับเหตุผลในการทำคำสั่งไว้ด้วย ไม่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ผู้อุทธรณ์ได้รับทราบและเข้าใจครบถ้วนทุกประการตามที่เจ้าพนักงานห้องคืนได้แจ้งไปก่อนแล้วตามมาตรา ๔๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และต่อมาเจ้าพนักงานห้องคืนจะได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือเทศบาลตำบลฉลอง ที่ ภก ๔๒๙๐/๐๖๕๘ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๕ เรื่อง ขอเชิญประชุมรับฟังแนวทางการดำเนินกิจกรรมตลาดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับรายงานการประชุมรับฟังแนวทางการดำเนินกิจกรรมตลาดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๕ โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า สถานที่ตั้งประกอบกิจกรรมตลาดเป็นพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงจำเป็นต้องยื่นเพื่อขอให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นผู้อนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๒๑ ประกอบกับมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคารจากเจ้าพนักงานห้องคืนเป็นที่เรียบร้อยแล้วจึงจะสามารถยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจกรรมตลาดได้โดยแนบใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและเอกสารหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาพร้อมกับคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจกรรมตลาดตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าด้วยสุขาภิบาลของตลาด พ.ศ. ๒๕๔๑ และเทศบัญญัติเทศบาล ตำบลฉลอง เรื่อง ควบคุมกิจกรรมตลาด พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาดของเทศบาลตำบลฉลองในฐานะราชการส่วนท้องคืน เมื่อผู้อุทธรณ์ได้รับทราบเหตุผลของเจ้าพนักงานห้องคืนที่ไม่อาจอนุญาตให้ประกอบกิจการได้ตามที่แจ้งไปนั้น ได้ให้โอกาสและระยะเวลาในการดำเนินการ

เป็นระยะเวลากว่าสี่เดือน แม้ต่อมาไม่ได้ระบุเหตุผลที่ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการก็ถือไม่ได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่อย่างใด ประเด็นที่สืบในกรณีการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคาร ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม นอกจากจะต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้ว ยังต้องพิจารณาภูมายื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าอาคารตลาดได้ก่อสร้างอยู่ในที่ดินจัดสรร การพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ต้องพิจารณาภูมายื่นที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินด้วย ซึ่งประกาศคณะกรรมการปัจจุบันที่ ๒๘๖ (พ.ศ.๒๕๑๕) เป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่แปลงที่ดินที่ใช้ก่อสร้างตลาดทำการจัดสรรที่ดิน โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่มีเจตนา谋เพื่อคุ้มครองผู้ชี้อื่นจัดสรรและต้องการควบคุมดูแลและกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการผังเมือง สะดวกแก่การจราจร สุขาลักษณะ ความปลอดภัย และความเป็นระเบียบร้อยของบ้านเมือง หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรร ซึ่งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะผูกพันกับที่ดินจัดสรรในโครงการทราบเท่าที่ดินนั้นยังจัดสรรตามกฎหมายและยื่อมผูกพันไปกับที่ดินจัดสรรเสมอ ไม่ว่าที่ดินจัดสรรนั้นจะโอนไปเป็นของบุคคลได้ก็ตาม มิใช่เป็นเพียงข้อกำหนดที่ผูกพันกับบุคคลหรือเฉพาะกับผู้จัดสรรที่ดินเท่านั้น ซึ่งการวางแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินถือเป็นการวางแผนข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรในเรื่องต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า การอนุญาตให้ประกอบกิจการตลาดโดยใช้อาคารที่ก่อสร้างในที่ดินจัดสรรเพื่อการอยู่อาศัยเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ชี้อื่นจัดสรรส่วนรวมที่ต้องได้รับผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยอย่างปกติสุขภายในหมู่บ้านจัดสรรและขัดต่อเจตนา谋แห่งประกาศของคณะกรรมการปัจจุบันที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) แม้ต่อมาจะมีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกมาบังคับใช้แทนประกาศดังกล่าว แต่มีเจตนา谋ที่จะคุ้มครองผู้ชี้อื่นจัดสรรโดยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินเช่นกัน

ค้วน และกลืน ทางตลาดมีข้อตกลงร่วมกันว่า แผ่นนั้นจะต้องมีระบบเครื่องดูดควัน (Hood) ที่มีประสิทธิภาพ ไม่ให้เกิดมลพิษหรือปัญหาเรื่องร้องเรียน มีการกำหนดโชนพื้นที่จำหน่ายสินค้าแต่ละประเภทเป็นหมวดหมู่ แต่ไม่มีแผนผังแสดงโชนการจำหน่ายสินค้าที่ชัดเจนในพื้นที่ตลาด สินค้าที่ขายประกอบด้วยโชนผักสด โชนผลไม้ โชนอาหารทะเล/สัตว์น้ำ โชนเนื้อสัตว์ชำแหละ โชนอาหารปรุงสำเร็จและโชนสินค้าอื่น ๆ จัดทำ ทะเบียนผู้ขายแต่ไม่มีทะเบียนผู้ซื้อขาย แผงขายปูด้วยกระเบื้องทำความสะอาดง่าย แต่ร่องยาแนวกระเบื้อง บางแผงมีการหลุดลอกทำให้เป็นที่สะสมของสิ่งสกปรก แผงจำหน่ายสินค้าประเภทอาหารสดมีความลاتอุยง เพื่อระบายน้ำบนแผง สูงจากพื้นไม่น้อยกว่า ๖๐ เซนติเมตร ไม่มีหมายเลขแผงและชื่อผู้ขายติดตั้งประจำแผง ซึ่งโดยปกติลูกค้าที่มาซื้อของเป็นคนในพื้นที่ แผงจำหน่ายสินค้ามีแสงสว่างเพียงพอต่อการมองเห็นสินค้า ได้อย่างชัดเจน จัดวางสินค้าบนแผงจำหน่ายค่อนข้างเป็นระเบียบ อาหารสดเฉพาะเนื้อสัตว์และอาหารทะเล มีการใช้น้ำแข็งเก็บรักษาอุณหภูมิ มีการทำความสะอาดบริเวณพื้นทางเดินด้วยน้ำยาทำความสะอาด/น้ำยา ฆ่าเชื้อโรคเป็นประจำทุกวัน และล้างตลาดครั้งใหญ่ (Big Cleaning) สัปดาห์ละ ๑ ครั้ง มีจุดบริการล้างมือ พร้อมสนับประทุม/เจลแอลกอฮอล์ ๒ จุด ห้องน้ำห้องส้วมแยกชาย - หญิงออกจากกันเป็นสัดส่วน มีห้องส้วม หญิง ๕ ห้อง อ่างล้างมือ ๒ จุด และห้องส้วมชาย ๒ ห้อง อ่างล้างมือ ๑ จุด ที่ปัสสาวะ ๒ จุด ตั้งอยู่ด้านนอก อาคารตลาด แยกเป็นสัดส่วนโดยเฉพาะ มีผนังกั้นไม้มีประดุจเปิดสู่บริเวณจำหน่ายอาหาร ทำความสะอาด ห้องส้วมอย่างน้อยวันละ ๒ ครั้งหรือเมื่อพบว่าสกปรก มีแม่บ้านอยู่ประจำ พื้นค่อนข้างสะอาด แห้ง มีระบบ ระบายน้ำอากาศเพียงพอ มีถังกรองระบายน้ำรวมสิ่งปฏิกูลและมีแผนการสูบสิ่งปฏิกูลสม่ำเสมอ ภายในห้องส้วมมีการ ระบายน้ำอากาศดี สะอาด และไม่มีกลิ่นเหม็น มีอ่างล้างมือพร้อมสนับประทุม ภายในห้องส้วมมีที่รองรับมูลฝอย ที่มีสภาพดี ไม่ร้าวซึม และมีฝาปิดมิดชิดและอยู่ใกล้แหล่งน้ำด้านหลัง แต่ละแผงค้ามีภาชนะรองรับมูลฝอย เป็นตะกร้าตาข่ายมีรู ไม่สามารถป้องกันสัตว์แมลงพาหะนำโรคได้ มีการจำกัดอนุญาตให้ผ่านมาพบว่ามีน้ำอยู่ เพราจะทำความสะอาดบ่อย และมีการล้างร่างระบายน้ำอย่างน้อยเดือนละครั้งเพื่อทำความสะอาดแห้ง สะอาด แผ่นสิ่งสกปรก หากเป็นขยะที่เป็นเศษขี้ปลา เศษผักผลไม้หรืออาหารทะเลจะใส่ในถังแต่ไม่มีฝาปิดมิดชิดทำให้พบ แมลงวัน ทางแผงค้าจะรวบรวมนำกลับไปทำปุ๋ยหมักน้ำหมักชีวภาพ แต่ละแผงค้าจัดเก็บมูลฝอยโดยรวมไว้ที่ห้องพักขยะของตลาดแต่ไม่มีภาชนะรองรับถุงขยะ และมีทางห้องถังมารับเก็บขึ้นไปกำจัดทุกวัน ห้องเก็บรวมมูลฝอยอยู่นอกตัวอาคารตลาด และอยู่ในพื้นที่ที่รถเก็บขยะมูลฝอยเข้าออกได้สะดวก มีการ ปิดปิดและป้องกันไม้ให้สัตว์เข้าไปคุ้ยเขี่ยได้ และหลังจากปิดตลาดแต่ละวันจะมีพนักงานมาทำความสะอาด เก็บขยะที่หลังเหลืออีกรอบ น้ำเสียจากการชำระล้างรวมลงระบบบำบัดบ่อเกราะ มีก้อนน้ำประจำทุกแผง น้ำที่เก็บน้ำสำรอง ๕ ถัง ความจุประมาณ ๑๐ ลบ. เมตร โดยจะซ่อนน้ำใช้จากบ่อน้ำต้นของคนในพื้นที่ บรรทุก ไส้ถังระบบทะ ๕ ถัง มาบรรจุสำรองในถังวันละประมาณ ๑๒ เที่ยวรถ หากวันไหนมีการล้างตลาดครั้งใหญ่จะขน น้ำใช้มาประมาณ ๒๐ เที่ยว ซึ่งน้ำใช้เป็นน้ำบ่อตื้นมีลักษณะใสแตกไม่มีการปรับปรุงคุณภาพและเฝ้าระวัง การปูนเปื้อนเชื้อโรค rangle ระบายน้ำเสียภายในตลาดเป็นชนิดร่างเปิดและสามารถระบายน้ำได้ปกติ ไม่มีน้ำซึ่ง แต่ถ้าช่วงฤดูฝนหรือฝนตกหนักน้ำจะระบายน้ำไม่ทันทำให้เกิดการขังในระบายน้ำ ซึ่งจะใช้เวลาในการระบายน้ำ ประมาณ ๑ - ๒ ชั่วโมง และแต่ปริมาณน้ำฝนที่เกิดขึ้น ระบบบำบัดน้ำเสียสำเร็จรูปเป็นแบบถังไร้อากาศ จำนวน ๒ จุด สามารถใช้งานได้ ๑ จุด แต่จุดนี้ไม่มีระบบท่อระบายน้ำแก๊ส และอีก ๑ จุด พบร้าชำรุดเกิดปัญหา น้ำล้นระบบบำบัดไม่สามารถใช้งานได้ โดยเฉพาะช่วงที่มีฝนตกเยื่อ ๆ หรือมีการใช้น้ำเยื่อ ปัจจุบันจึงมีการ ปล่อยสู่แหล่งน้ำสาธารณะบางส่วน ทางเข้าของตลาดมีการตรวจสอบคุณภาพน้ำเสีย โดยพบว่าผลการตรวจสอบล่าสุด เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๕ มีผลการตรวจสอบคุณภาพน้ำทึ่งตามประเภทมาตรฐานคุณภาพน้ำทึ่ง ประเมินตามมาตรฐาน ๔ พารามิเตอร์ตามกฎหมาย ซึ่งผ่านมาตรฐานทุกพารามิเตอร์ แต่ตลาดไม่มีตัวแรงดัก มูลฝอย บ่อตักไขมัน และไม่มีการดูแลระบบบำบัดน้ำเสีย เพราะยังไม่มีองค์ความรู้ด้านนี้ จากการตรวจสอบ ผู้อุทธรณ์พยาบาลที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

และตามเทศบัญญัติ เรื่อง ควบคุมกิจการตลาด พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่ดำเนินการไม่ถูกต้องตามเอกสารการขออนุญาตก่อสร้างอาคารเนื่องจากได้ขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารชนิดโครงสร้างเหล็ก ๑ ชั้น จำนวน ๒ หลัง พื้นที่ ๖๐๘ ตารางเมตร แต่ทำการก่อสร้างจริงเป็นอาคารหลังเดียวเชื่อมต่อกัน พื้นที่ ๓,๗๑๐ ตารางเมตร ไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างและไม่ได้ยึดคำขออนุญาตในส่วนห้องส้วม ซึ่งกองช่างเทศบาลตำบลคลองได้แนะนำให้ดำเนินการขออนุญาตดัดแปลงอาคารและผู้อุทธรณ์ได้ยื่นขออนุญาตดัดแปลงอาคารเรียบร้อยแล้ว ขณะนี้ขั้นตอนอยู่ระหว่างการดำเนินการ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่ได้รับ รวมถึงรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๑๖ นครศรีธรรมราช แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประภากที่ ๑ โดยใช้ชื่อว่า “ตลาดสุขสำราญ” ตั้งอยู่หมู่ที่ ๔ ตำบลคลอง อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต เดิมผู้อุทธรณ์เคยได้รับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประภากที่ ๑ เลขที่ ๑/๒๕๖๐ ออกให้ ณ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ และสิ้นอายุเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๑ ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตอีกรังสีไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจนกระทั่งเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจกรรมตลาด โดยได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อพิจารณาออกใบอนุญาตโดยในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบพบว่า ด้านสุขลักษณะของสถานที่ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ ระบบกำจัดหรือระบบบำบัดของเสียงและอื่น ๆ ของสถานประกอบกิจกรรมต้องปรับปรุงแก้ไข จึงมีคำแนะนำให้แก้ไขปรับปรุงสภาพของสถานประกอบกิจกรรมตลาดเป็นหนังสือ ที่ ภา๊ก ๕๒๙๐๔/๑๒๖๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ ให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงสภาพของสถานประกอบกิจกรรมภายใน ๓๐ วัน (ดังนี้ ๑) ต้องจัดให้มีถนนรอบอาคารตลาดกว้างไม่น้อยกว่า ๔ เมตร และมีทางเข้าออกบริเวณตลาดกว้างไม่น้อยกว่า ๔ เมตร อย่างน้อยหนึ่งทาง ๒) ควบคุมทางเข้า - ออก ลงทะเบียนก่อนเข้าและออกจากตลาด พร้อมทั้งเน้นย้ำผู้ใช้บริการตรวจวัดอุณหภูมิและกดเจลแอลกอฮอล์ก่อนเข้าตลาดตามมาตรการป้องกันและควบคุมโรคตามที่ทางราชการกำหนดเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ๓) ต้องจัดให้มีเครื่องกัน火หรือสิ่งกีดขวางทำด้วยวัสดุถาวร แข็งแรงสามารถป้องกันสัตว์ เช่น สุนัข มิให้เข้าไปในตลาด ๔) ต้องจัดให้มีที่เก็บรวบรวมมูลฝอยหรือท่อรองรับมูลฝอยให้ถูกสุขลักษณะ มีการปกปิดและป้องกันไม่ให้สัตว์เข้าไปคุยเขี่ย ๕) ดำเนินการซ่อมแซมตะแกรงคุรubbayn ให้ห้อยในสภาพดี ไม่ชำรุด และ ๖) ดำเนินการลอกและล้างท่อระบายน้ำภายในตลาด ๑ ครั้ง/สัปดาห์ ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการตามคำแนะนำและแจ้งให้เทศบาลเข้าตรวจสอบ โดยเทศบาลได้ลงพื้นที่ตรวจสอบติดตามการดำเนินการแก้ไขสถานประกอบกิจการในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๔ ต่อมากล่าวว่า ไม่ได้รับใบอนุญาต ซึ่งเป็นการก่อสร้างอาคารโดยไม่มีหนังสือ ที่ ภา๊ก ๕๒๙๐๔/๑๙๓๘ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๔ แจ้งเหตุผลการไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ เนื่องจากได้มีหนังสือแนะนำให้แก้ไขปรับปรุงสภาพของสถานประกอบกิจการ ผลกระทบจากการตรวจสอบและเอกสารหลักฐานในการยื่นขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ เทศบัญญัติเทศบาลตำบลคลอง เรื่อง การควบคุมกิจกรรมตลาด พ.ศ. ๒๕๕๕ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่สามารถออกใบอนุญาตตามที่ยื่นคำขอได้ เนื่องจากการดำเนินการประกอบการขอรับใบอนุญาตยังไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับต่อมาเทศบาลตำบลคลอง

ได้มีหนังสือ ที่ ภาฯ ๕๒๙๐๔/๖๕๘ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๕ เชิญผู้อุทธรณ์มาประชุมแนวทางการดำเนินกิจกรรมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ยืนอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยแจ้งว่า การพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีเหตุที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยข้อเท็จจริงที่ระบุในคำสั่งมีได้แจ้งว่าผู้อุทธรณ์ดำเนินการไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดโดยไม่แจ้งรายละเอียดว่า ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นข้อใด พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายตามข้อใด มาตรายใด หรือฐานความผิดใด ทำให้ผู้อุทธรณ์ได้รับความเสียหายจากการถูกจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นการใช้ดุลยพินิจโดยไม่เป็นไปตามเจตนาของตนของกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำคำสั่งแก้อุทธรณ์ว่า อาคารที่ใช้ประกอบการตลาด ก่อสร้างไม่ถูกต้องตามที่ได้รับอนุญาต แต่ไม่สามารถออกคำสั่งระงับการใช้อาคารได้ เกรงว่าจะมีผลกระทบกับผู้ค้าในตลาดที่มีอยู่เป็นจำนวนมากได้ ในอนุญาตจัดตั้งตลาด เลขที่ ๑/๒๕๖๐ เป็นการพิจารณาทางปกครองที่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตกเป็นโน้มembrema แต่ต้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะเพิกถอนใบอนุญาตฉบับเดิมได้ ผู้อุทธรณ์ทราบเหตุผลของการไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการแล้ว ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ให้โอกาสและระยะเวลาในการดำเนินการเป็นเวลาพอสมควร แม้จะไม่ได้ระบุเหตุผลไว้ในคำสั่ง การอนุญาตให้ประกอบกิจกรรมโดยใช้อาคารที่ก่อสร้างในที่ดินจัดสรรเพื่อการอยู่อาศัยเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินส่วนรวมและขัดต่อเจตนาของคณะกรรมการ ของประกาศคณะกรรมการ ฉบับที่ ๒๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ศูนย์อนามัยที่ ๑ นครศรีธรรมราช ได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า กิจกรรมตามที่ผู้อุทธรณ์พยายามปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ด้านสุขาลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสุขาลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๔๑ และเทศบัญญัติเทศบาลตำบลหนองเรือง การควบคุมกิจกรรมตลาด พ.ศ. ๒๕๔๕ อย่างครบถ้วน แต่อาคารตลาดที่ก่อสร้างไม่เป็นตามแบบที่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานเทศบาล ตำบลหนองเรืองเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว มีประกายอุทธรณ์ที่ต้องอนุญาตดังนี้

คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามคำสั่งที่ ๔๙๒/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจกรรมตลาด ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในขณะที่ออกคำสั่งนางรนพร องค์สันติภิภาค ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลหนองเรือง ถือเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจกรรมตลาด เนื่องจากผู้อุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่น คือ อาคารที่ใช้เป็นสถานประกอบกิจกรรมตลาดไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติห้องถิ่นดังต่อไปนี้ (๑) กำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แผนผังและหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างและสุขาลักษณะ (๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางแผนและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมตลาด (๓) กำหนดเวลาเปิดและปิดตลาด (๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ

เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดปฏิบัติเกี่ยวกับการคูดแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่ร่วบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายน้ำ การจัดให้มีการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุชำรุดและ การป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ ประกอบกับมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้การประกอบกิจการใดหรือการกระทำใดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานห้องถิน ให้ราชการส่วนท้องถินมีอำนาจออกข้อบัญญัติห้องถินกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตในเรื่องนี้ได้” เทศบัญญัตitechบาลตำบลลพบูลง เรื่อง การควบคุมกิจกรรมตลาด พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดว่า “ข้อ ๘ ตลาดประภาก ที่ ๑ ต้องมีส่วนประกอบของสถานที่และสิ่งปลูกสร้าง คือ อาคารสิ่งปลูกสร้างสำหรับผู้ขายของ ที่ขันถ่ายสินค้า ห้องส้ม ที่ปัสสาวะ อ่างล้างมือ ที่เก็บรวบรวมหรือท่องรับมูลฝอย และที่จอดยานพาหนะ ตามที่กำหนด ในส่วนนี้” “ข้อ ๙ อาคารสิ่งปลูกสร้างสำหรับผู้ขายของต้องมีและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และสุขลักษณะดังนี้...” (๒) ตัวอาคารตลาดทำด้วยวัสดุถาวร มั่นคง แข็งแรง...” ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับกฎกระทรวง ว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗ แต่จากเอกสารหลักฐานที่ได้รับพบว่า เหตุที่เจ้าพนักงานห้องถินนำมายังศาลและระบุเป็นเหตุผลของการไม่อนุญาตที่ว่าผู้อุทธรณ์ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของห้องถิน คือ อาคารที่ใช้เป็นสถานประกอบกิจกรรมตลาดไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้นั้น เหตุผลดังกล่าวมิได้ระบุชัดเจนอันจะบ่งชี้ได้ว่าการไม่อนุญาตนี้ ไม่เป็นไปตามของหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามเทศบัญญัตitechบาลตำบลลพบูลง เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือที่กฎหมายว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้เกี่ยวกับกรณีอาคารข้อใด อย่างไร ประกอบกับมิได้บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติของห้องถิน หรือกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข การขอและการออกใบอนุญาตในกรณีนี้ การที่เจ้าพนักงานห้องถินนำเอาเหตุดังกล่าวมาเป็นเหตุผลหลัก จึงถือได้ว่าการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจกรรมมิได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์การจัดตั้งตลาดที่กำหนดไว้ ในเทศบัญญัตitechบาลตำบลลพบูลง เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๘ และกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น เมื่อพิจารณา ที่เจ้าพนักงานห้องถินนำมาสนับสนุนการใช้ดุลพินิจไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ถือว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานห้องถินไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งนายกเทศมนตรีตำบลลพบูลง เจ้าพนักงานห้องถิน คำสั่งที่ ๘๙๒/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕

(นายอรรถพล แก้วสัมฤทธิ์)

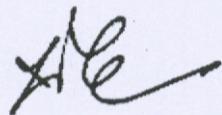
รองอธิบดีกรมอนามัย

กรมการและเลขานุการ

หน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ถูกทราบวันที่ ๗๗/๒๕๖๔

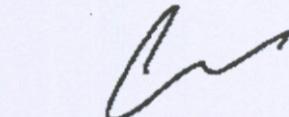
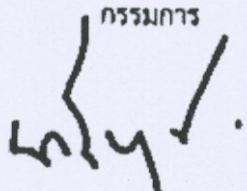
ถ้ายังไม่ขอรับเอกสารและเขียนบุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



(นายพิพิชา ปราโมทย์รัตน์)

ผู้แทนกรรมควบคุมลพิษ

กรรมการ



(นายวรวิชลักษณ์)

ผู้แทนกรรมปศุสัตว์

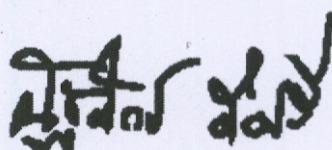
กรรมการ



(นายอุนทร แก้วสว่าง)

ผู้แทนกรรมโรงงานอุตสาหกรรม

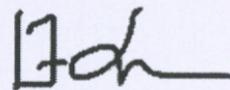
กรรมการ



(นายอุนทร แก้วสว่าง)

ผู้แทนกรรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

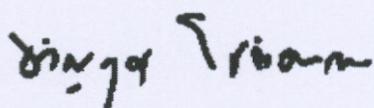
กรรมการ



(นางอรทัย วงศ์วิวัฒนา)

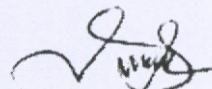
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

กรรมการ



(นางชัยฤทธิ์ ใจดีชนาทววงศ์)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายสมชาย ตุ้กแก้ว)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ